

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

Lograr que el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados se vuelva una realidad

Manisha Thomas

Mientras trabajan para adoptar un pacto mundial sobre los refugiados, los Estados están implementando el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados. ¿Cómo pueden las personas involucradas en esta implementación, incluidos los nuevos actores, lograr que este enfoque colectivo se aplique de la mejor manera a grandes desplazamientos de refugiados?

El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés), uno de los dos anexos de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 (Declaración de Nueva York), describe una respuesta integral para los desplazamientos de refugiados a gran escala, basándose en un enfoque colectivo que incluye la participación de diferentes actores y enfoques. Su objetivo es “aliviar las presiones sobre los países de acogida afectados, mejorar la autosuficiencia de los refugiados, ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países y apoyar las condiciones existentes en los países de origen para el regreso en condiciones de seguridad y dignidad”¹. Fundamentalmente, el CRRF intenta cambiar culturas, actitudes y las formas en que se opera. Se trata de involucrar a una variedad más amplia de partes interesadas y de pensar en formas más creativas para que los refugiados puedan ser más autosuficientes, mientras se apoya de una mejor manera a las comunidades que los acogen. Los Estados están trabajando en la implementación del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) basándose en lo que aprendieron en la implementación del CRRF.

Varios países, incluidos Uganda y Tanzania, se han ofrecido a implementar el marco. Plan International Tanzania y Plan International Uganda han apoyado el trabajo de un consultor para trabajar con la comunidad en general con el fin de identificar las metas que se deben alcanzar y los desafíos que necesitan abordarse, para lograr que la implementación del CRRF sea exitosa. Muchas de las observaciones y recomendaciones en este artículo se basan en reuniones con organizaciones no gubernamentales (ONG), funcionarios del gobierno y ACNUR en Tanzania y Uganda en mayo y junio de 2017, así como en las conversaciones posteriores en Ginebra².

Aprender de intentos anteriores

La adopción unánime por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) de la Declaración de Nueva York en septiembre de 2016 fue histórica: nunca antes tantos Estados se habían comprometido a mejorar la respuesta para los refugiados y los migrantes. La Declaración de Nueva York compromete a los Estados a desarrollar dos pactos para 2018: el GCR y un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular. Si bien la falta de atención a los desplazados internos es significativa, no se debe ignorar esta oportunidad para mejorar nuestra respuesta colectiva para los refugiados y los migrantes.

Sin embargo, el CRRF y el inminente GCR se han cumplido con poco entusiasmo. No es la primera vez que se presentan muchos de estos conceptos, ideas y enfoques. Además, muchos de ellos ya se han probado antes, no necesariamente con éxito. Por ejemplo, el intento para lograr la participación de una variedad más amplia de partes interesadas en las respuestas para los refugiados, lo que se denomina enfoque “de la sociedad en general”, se ha realizado antes con numerosos nombres diferentes. Tampoco es nueva la idea de involucrar a actores de desarrollo en las respuestas para los refugiados desde el comienzo. Para que el CRRF tenga éxito, es importante aprender de los intentos anteriores, y de los fracasos, para garantizar que no se repitan los mismos errores, y que ese aprendizaje se incorpore desde el principio. Para que la implementación del CRRF sea exitosa, se debe hacer frente a una gran variedad de desafíos.

Lenguaje simple y práctico: Negociado en Nueva York, el lenguaje de la Declaración de Nueva York y del CRRF no se traduce fácilmente en términos prácticos. Al momento de escribir, aún no existe ninguna descripción clara, concisa ni consistente sobre el significado del CRRF en términos

concretos. Podría decirse que el acrónimo en sí tiene poco significado para muchas personas. Incluso, durante las Consultas Anuales con las ONG de ACNUR de 2017, el Alto Comisionado sugirió bromeando hacer un concurso para darle otra denominación.

El CRRF pretende generar un cambio en la forma de operar, tanto para las partes interesadas que participan en la actualidad como para aquellas que deberían involucrarse. Volver a denominar los esfuerzos y los programas en desarrollo o resucitar antiguas ideas no será suficiente para lograr el cambio radical que se necesita. Existe una necesidad apremiante de contar con una comunicación y directrices prácticas que muestren de forma clara qué es nuevo y diferente, que luego pueda contextualizarse en cada uno de los países que implementaron el CRRF. De lo contrario, existe el riesgo de que las diferentes interpretaciones del CRRF simplemente puedan conducir a la reutilización de actividades en desarrollo.

Fomentar la participación de autoridades locales, regionales y de distrito: Los Estados aceptaron la Declaración de Nueva York,

pero no está claro la cantidad de consultas que realizaron con las autoridades locales, regionales y de distrito, que en definitiva son quienes responden ante los refugiados a diario. Estas partes interesadas también deben estar incluidas en el proceso de implementación desde el comienzo, no solo para garantizar que sus opiniones sean escuchadas, sino también para recibir el apoyo que necesitan y así alcanzar esta manera diferente de responder.

Los refugiados a menudo quedan bajo la competencia de un comisionado de refugiados o un ministerio particular. El CRRF, sin embargo, prevé ofrecer servicios para los refugiados y las comunidades de acogida. Este cambio requeriría la participación de los ministerios encargados de esos servicios (por ejemplo, salud, educación, agua y saneamiento). La participación de estos ministerios será fundamental para cambiar el modo en el que las respuestas se planifican, diseñan, presupuestan y realizan. Sin la participación y el compromiso temprano de las autoridades, será muy difícil asegurar que se incluya a los refugiados en planes de desarrollo local y a nivel de distrito, así como en planes nacionales. También será

en estos niveles de planificación locales y regionales en particular, donde se pueden incorporar y abordar cuestiones de género, edad y diversidad.

Escuchar las voces de los refugiados y de la comunidad de acogida: Para que la implementación del CRRF tenga éxito, será fundamental encontrar maneras de escuchar las prioridades y las ideas de los refugiados, especialmente mujeres y niñas refugiadas, e involucrarlos en la toma de decisiones tanto como sea posible. También será importante incluir a los refugiados y a los jóvenes de la comunidad de acogida. Al igual que con muchos otros



ACNUR/Jordi Matas

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

procesos, el desafío es encontrar una forma de involucrar a las personas de una manera significativa, pero que no genere expectativas inalcanzables. El desgaste de consultas ya está sucediendo en Tanzania, ya que el CRRF aún no se ha implementado realmente. Para incorporar los puntos de vista de los refugiados y de las comunidades de acogida, se debe desarrollar un enfoque coordinado para lograr la participación de las comunidades de acogida en los países participantes.

Romper un enfoque muy compartimentado:

Durante décadas, han existido iniciativas para hacer que los actores humanitarios y de desarrollo trabajen mejor juntos y para asegurar una transición más fluida de las respuestas de emergencia a las respuestas de desarrollo. La terminología ha cambiado con los años —de “división” a “brecha” a “nexo”— y se han introducido mejoras pero el objetivo sigue siendo impreciso. El CRRF presenta otra oportunidad para lograr esta ambición.

Los actores humanitarios y de desarrollo tienen orígenes y enfoques diferentes, sus mecanismos de coordinación son distintos, se involucran con diferentes partes del gobierno, y a menudo sus donantes son diferentes. Muchos de estos donantes tienen sus propios sistemas, aunque algunos de ellos están trabajando para proporcionar un financiamiento más flexible y enfoques más simplificados. Después de muchos años, el Banco Mundial y otros bancos de desarrollo finalmente están ideando formas de involucrarse mejor con las respuestas al desplazamiento; sin embargo, también presentan sus propias culturas y formas de trabajo. Los compromisos de los donantes para contribuir con la efectividad necesitan formar parte de la implementación del CRRF.

En la actualidad, no existe un foro de coordinación para reunir a un amplio grupo representativo de actores humanitarios y de desarrollo y a otras partes interesadas de la sociedad en general, incluidos el gobierno, los donantes, los actores del sector privado y los bancos de desarrollo. El desafío será crear mecanismos de coordinación representativos, que no sean ineficaces, que los reúnan para acordar los resultados de manera colectiva. Sin embargo, estos foros no deben comprometer la velocidad de las respuestas humanitarias ni los principios.

Cambiar mentalidades: Para que el CRRF funcione, se necesita un cambio en las

mentalidades de los actores tradicionalmente involucrados en las respuestas para los refugiados. Las organizaciones humanitarias deben intentar ceder tareas a otros actores con mucha más rapidez de lo que normalmente lo harían. Los actores de desarrollo deben examinar maneras de ser más flexibles y receptivos con las necesidades de las áreas y las comunidades de acogida de refugiados. Lógicamente, describir estos cambios es más sencillo que ponerlos en práctica. Las secretarías y los comités de dirección del CRRF que se establecen en varios países pueden desempeñar una función importante para impulsar estos cambios. Es posible que las organizaciones que proporcionan respuestas humanitarias y de desarrollo, como las ONG, puedan ayudar a transitar entre estas dos culturas operativas.

Los intentos anteriores para cambiar mentalidades no han tenido el tiempo ni el espacio necesarios, así como tampoco incentivos claros; también ha habido batallas institucionales “territoriales” que generalmente hicieron que las buenas ideas no se implementaran. Las instituciones dependen de su perfil y de su capacidad para atraer financiación, y así poder funcionar. El CRRF —si se aplica correctamente— significará que muchas organizaciones, particularmente las organizaciones humanitarias, podrían ver una reducción en la cantidad de trabajo que necesitan realizar a medida que se incorporan otros actores. Esto será un desafío fundamental para sus formas habituales de trabajo, su financiamiento y, potencialmente, la cantidad y el tipo de personal que emplean. Es posible que las organizaciones opongan resistencia a estas amenazas existenciales, pero deben abordarse abiertamente.

Establecer plazos realistas: Si bien los avances a corto plazo son necesarios para mantener el impulso, también se necesita una perspectiva a largo plazo para producir los cambios esperados. En algunos países, incluir a los refugiados en los planes de desarrollo nacional significará esperar hasta que se desarrolle el próximo plan. Un plazo más realista de cinco a ocho años permitiría el tiempo necesario para que se establecieran cambios sistémicos.

Responsabilidad compartida: El GCR ofrece la oportunidad de presentar la responsabilidad compartida mundial en términos mucho más concretos, pero se necesitará mucha voluntad

política para examinar realmente cómo la responsabilidad de brindar protección y asistencia a los refugiados puede compartirse de una manera más equitativa. Sin este enfoque mundial, es posible que los países que acogen a la mayor cantidad de refugiados del mundo no puedan resistir, en especial cuando no se proporcionan los recursos necesarios para satisfacer las necesidades más básicas. Muchas respuestas a refugiados en países que implementan el CRRF ya tienen dificultades. Con fondos insuficientes para responder a necesidades básicas, ¿cómo se implementará el CRRF en esos países y en otros lugares?

Abordar las causas fundamentales: Si bien el CRRF se centra correctamente en los diferentes elementos y etapas del desplazamiento, uno de sus objetivos más importantes es abordar las causas fundamentales. En la Declaración de Nueva York, los Estados se han comprometido no solo a enfrentar las causas fundamentales de la violencia

y los conflictos armados, sino también a trabajar para lograr soluciones políticas y la resolución pacífica de disputas, y a ayudar en la reconstrucción. Si los Estados consideran estos compromisos con seriedad, la cantidad de personas que huyen disminuirá y el potencial de soluciones duraderas será más probable.

Manisha Thomas manishathomas@gmail.com
Consultora que trabaja para Plan International

Agradezco a los colegas que trabajan en Plan International en Uganda: Rashid Javed; en Tanzania: Jorgen Haldorsen, Richard Sandison y Gwynneth Wong; y en la sede central: Roger Yates y Leslie Archambeault, por sus contribuciones a este artículo.

Plan International www.plan-international.org

1. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016*, A/RES/71/1, 3 de octubre de 2016 <http://bit.ly/UN-NewYorkDeclaration-2016>
2. El informe completo que sirve de base para este artículo está disponible en <http://bit.ly/PlanInternational-CRRF-2017>

Estructuras de coordinación del CRRF: involucrar a nuevos actores

La Secretaría del CRRF de Tanzania está copresidida por el Ministerio del Interior y la Oficina Presidencial, la Administración Regional y el Gobierno Local (PO-RALG, por sus siglas en inglés). Sus miembros incluyen ministerios gubernamentales, autoridades regionales, agencias de la ONU, la sociedad civil (incluidas ONG humanitarias y de desarrollo), el Banco Mundial y actores del sector privado y académicos. Muchas de estas oficinas gubernamentales involucradas en la labor de la Secretaría no han participado antes en cuestiones de refugiados; este nuevo enfoque facilita la inclusión de los refugiados en los presupuestos y planes de desarrollo nacional. La Secretaría de Tanzania y los foros similares bajo el liderazgo del gobierno en otros países de lanzamiento tienen la tarea de desarrollar estrategias claras para lograr la participación de autoridades locales, regionales y de distrito en la implementación del CRRF, y de establecer mecanismos para generar un compromiso sostenible y predecible con los encargados de crear respuestas para los refugiados.

En Somalia, a nivel regional, los Estados Miembros de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo firmaron la Declaración de Nairobi en marzo de 2017, en la que se comprometieron a perseguir juntos un enfoque integral para encontrar soluciones duraderas para los refugiados somalíes, y aceptaron un conjunto de compromisos.

Las políticas para los refugiados en los países vecinos de acogida se conectarán con el plan de desarrollo nacional de Somalia, con el objetivo de fomentar condiciones para el retorno. Dentro de Somalia, el CRRF pretende apoyar al gobierno en sus esfuerzos de construcción del Estado y de consolidación de la paz. Lo más importante es que el CRRF contribuye con los marcos existentes, incluida la Iniciativa de Soluciones Duraderas, el Enfoque Integral para la Seguridad y la Agenda de Reforma Fiscal. Los esfuerzos que realiza el CRRF incluyen la organización de un foro nacional sobre las soluciones para refugiados y desplazados internos por el Gobierno de Somalia, y una hoja de ruta regional con planes de acción nacionales de los países en la región que acoge a los refugiados somalíes para apoyar los principios del CRRF y facilitar la reintegración de los refugiados. Entre estas iniciativas se encuentran los proyectos RE-INTEG financiados por la Unión Europea (UE), que están diseñados para apoyar la reintegración sostenible de los refugiados repatriados y la integración local de los desplazados internos. Con el apoyo de la UE, ACNUR, ONU-HÁBITAT, PNUD y OIM están implementando una serie de iniciativas comunitarias multisectoriales en Kismayo y Mogadiscio.

La información sobre todos los países participantes se encuentra disponible en el Portal Digital Mundial del CRRF <http://crrf.unhcr.org/en>